



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**С. А. Боголюбов**

# **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ПРАКТИКУМ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ  
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА**

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)**

**Москва ■ Юрайт ■ 2014**

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

Б74

**Автор:**

**Боголюбов Сергей Александрович** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

**Рецензенты:**

*Жворонкова Н. Г.* — профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

*Чмыхало Е. Ю.* — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и кооперативного права Саратовского государственного юридического университета.

**Боголюбов, С. А.**

Б74

Экологическое право. Практикум : учеб. пособие для академического бакалавриата / С. А. Боголюбов. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 258 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-4210-1

Практикум подготовлен в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования четвертого поколения, а также программой соответствующего учебного курса.

Издание включает наиболее важные вопросы экологического права, является логическим продолжением учебника для академического бакалавриата «Экологическое право» под редакцией С. А. Боголюбова (М. : Издательство Юрайт, 2014).

Представленные в Практикуме вводные положения, задачи, вопросы и задания для самостоятельной работы обеспечивают методическую и научную преемственность в получении навыков и умений на основе теоретических знаний по экологическому праву. Ко всем темам приводится перечень необходимых нормативных актов. В пособие включены также примерные темы курсовых работ и рефератов, вопросы для экзаменов, даются рекомендации по проведению круглых столов, конференций и диспутов.

*Для студентов академического бакалавриата, а также магистров, аспирантов, преподавателей юридических вузов, юристов-практиков, предпринимателей, а также других граждан, намеренных получить экологическую информацию и защитить свои права на благоприятную окружающую среду.*

УДК 34 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

ISBN 978-5-9916-4210-1

© Боголюбов С. А., 2014

© ООО «Издательство Юрайт», 2014

# Содержание

Принятые сокращения.....	4
Предисловие .....	6

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Предмет, система и методы экологического права .....	19
Тема 2. Объекты и принципы охраны окружающей среды.....	34
Тема 3. Экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды .....	45
Тема 4. Экологические права и обязанности.....	59
Тема 5. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды .....	72
Тема 6. Ответственность за экологические правонарушения.....	103

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 7. Правовая охрана земель.....	127
Тема 8. Правовая охрана недр .....	139
Тема 9. Правовая охрана лесов.....	152
Тема 10. Правовая охрана вод .....	168
Тема 11. Правовая охрана животного мира.....	182
Тема 12. Правовая охрана атмосферного воздуха.....	194
Тема 13. Особо охраняемые природные территории и объекты.....	205
Тема 14. Охрана окружающей среды в зарубежных государствах .....	217
Темы курсовых работ и рефератов .....	234
Вопросы для оценки качества усвоения дисциплины....	236
Вопросы для обсуждения на круглых столах, конференциях, диспутах.....	239
Приложение. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.....	245

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ)

**ВК** — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

**ГК** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**Градостроительный кодекс** — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

**ЗК** — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

**КоАП** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**ЛК** — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

**ТК** — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

### 2. Органы власти

**Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

**Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

**Росводресурсы** — Федеральное агентство водных ресурсов

**Росгидромет** — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

**Рослесхоз** — Федеральное агентство лесного хозяйства

**Роснедра** — Федеральное агентство по недропользованию

**Росприроднадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

**Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

**Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

### **3. Прочие сокращения**

**ВТО** — Всемирная торговая организация

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**РФ** — Российская Федерация

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**ст.** — статья (-и)

**ч.** — часть (-и)

## Предисловие

Предлагаемый вниманию читателей Практикум по экологическому праву написан в соответствии со стандартами, рассмотренными и рекомендованными соответствующими учебно-методическими объединениями, Министерством образования и науки Российской Федерации.

Практикум не уходит от актуальных проблем теории и практики правоприменения, творчески их рассматривает применительно к правам и обязанностям человека и гражданина, стараясь идти в ногу с потребностями современного экологического и социально-экономического развития страны, общества, к удовлетворению которых надо приобщать и приучать студента.

На занятиях следует исходить из того, что экологическое право состоит из собственно природоохранного права, включающего общие для охраны окружающей среды институты и нормы, и природоресурсного права, занимающегося использованием и охраной конкретных природных ресурсов — земли, недр, лесов, вод, животного мира, а также атмосферного воздуха. При этом охрана окружающей среды и природопользование рассматриваются как две не противоречащие друг другу грани одного явления, обозначаемого как отношения общества и природы.

При проведении практических аудиторных занятий после чтения лекций по курсу либо одновременно с ними следует руководствоваться программой курса, а также ориентироваться на вопросы к экзамену, чтобы дать студентам целевые установки для подготовки к оценке их знаний. Оправдывает себя на основании программы давать студентам задания по самостоятельному изучению отдельных тем курса, представляя перечень литературы, список нормативных правовых актов, вопросы для самоконтроля.

Структура учебного пособия отражает программу экологического права и основное содержание учебника «Экологическое право» под редакцией С. А. Боголюбова (М. : Юрайт,

2014), а также учебника С. А. Боголюбова и Е. А. Поздняковой «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» (М. : Юрайт, 2014), учебника С. А. Боголюбова для магистров «Актуальные проблемы экологического права» (М. : Юрайт, 2011), учебника С. А. Боголюбова для бакалавров «Экологическое (природоресурсное) право» (М. : Контракт : Волтерс Клувер, 2010), других учебников «Экологическое право», созданных профессорами М. М. Бринчуком, О. Л. Дубовик, О. И. Крассовым и другими уважаемыми авторами в предыдущие годы.

В каждой теме приводятся профессиональные компетенции, проблемные задачи, вопросы для самоконтроля, необходимые для повторения пройденного материала, причем они не дублируют названия тем и подразделов Практикума, как и примерные темы для написания рефератов. Они несколько выходят за рамки изложенного материала, показывают, что должен обучающийся знать, уметь и чем владеть после изучения материала темы, рассчитаны на сообразительность студентов и предполагают работу с литературой, списком которой завершается каждая тема.

Компетенционные обязанности студентов предполагают знание ими основных вопросов темы, изложенных в кратком плане занятия, основанном на материалах лекций и рекомендованных учебников и учебных пособий.

Профессиональные задачи бакалавров включают участие в подготовке и оформлении правовых актов, составление и правовую экспертизу юридических документов (в том числе в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции), осуществление правового воспитания в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования.

В результате изучения курса экологического права студент должен:

***знать***

- природу и сущность экологического права, закономерности его возникновения, функционирования и развития в контексте с проводимыми экономическими реформами;
- содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов правоотношений;

***уметь***

- обеспечивать соблюдение экологического законодательства субъектами права;

- принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры;
- толковать и реализовывать нормы материального и процессуального права, юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства;
- выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения, осуществлять их предупреждение, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению;

***владеет навыками***

- подготовки юридических документов, квалифицированного консультирования по вопросам экологического права;
- преподавания экологического права на необходимом теоретическом и методическом уровне;
- выявления, оценки и пресечения коррупционного поведения.

Для полноценного изучения и уяснения природоохранного и природоресурсного права студенту необходимо, кроме настоящего Практикума иметь и использовать как минимум два российских закона: Конституцию Российской Федерации, обладающую высшей силой и имеющую прямое действие на всей территории нашей страны, и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которым должны соответствовать нормы всех иных правовых актов, регулирующих природоохранные отношения и обеспечивающих экологический правопорядок. На остальные законы, участвующие в регулировании экологических отношений, в Практикуме даются отсылки.

После освоения предлагаемых тем и вопросов бакалавр должен быть способен и компетентен решать задачи нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной, экспертно-консультационной, педагогической и иных видов профессиональной деятельности. Изучение материала Практикума позволит выпускнику на основе развитого правосознания, правового мышления и эколого-правовой культуры участвовать в разработке и самое важное — в реализации нормативных правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности.

Обладание необходимой компетенцией позволит бакалавру обосновывать и принимать в пределах должностных обязанностей решения и совершать действия, связан-



ные с реализацией эколого-правовых норм, уважать честь и достоинство личности, использовать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать выполнение адекватных им обязанностей, владеть навыками по составлению юридических документов в точном соответствии с законом и подзаконными актами.

На практике решение эколого-правовых задач и проблем встречается с немалыми трудностями, обусловленными состоянием экономики, финансов, инерцией мышления, неразвитостью инфраструктур: студент призван реализовывать нормы материального и процессуального права, обеспечивать безусловное соблюдение законодательства всеми субъектами права на основе их равенства перед законом и судом в соответствии с Конституцией РФ.

В условиях развивающейся конкуренции и рыночных реформ возрастает значение правового регулирования экономического механизма организации рационального природопользования и охраны природы, стимулирования экологически полезной деятельности, государственной поддержки предпринимательской деятельности, направленной на охрану окружающей человека природной среды.

Экономика наступает на экологию в условиях кризиса, они соперничают, неминуемо конкурируют друг с другом. В ходе занятий должны оцениваться роль права и государства в согласовании и реализации долгосрочных и краткосрочных природоресурсных и природоохранных программ, пути достижения стратегических экономических целей и разрешения экономико-экологических споров и конфликтов.

Знание этих положений обуславливает обязанности студента обладать компетенциями по обеспечению законности, экологического правопорядка, безопасности личности, общества и государства, охране общественного порядка, предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений и иных экологических правонарушений; защите частной, государственной, муниципальной форм собственности на природные ресурсы и объекты; выявлению обстоятельств, способствующих совершению проступков и правонарушений; планированию и осуществлению мероприятий по предупреждению и профилактике экологических коллизий.

Освоение навыков и требований экологического права позволяет знать, уметь, правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной

документации; выявлять и давать оценку коррупционного поведения и содействовать его пресечению; принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных актов, толковать их; давать квалифицированные юридические заключения и консультации по различным видам эколого-правовой деятельности.

Хочется быть уверенными, что задача современного студента состоит не только в освоении теоретического багажа, законодательства, сдаче экзамена и получении диплома о высшем образовании, но и в выработке соответствующего умения, практических навыков и отстаивании своих жизненных позиций в защите родной природы для сегодняшнего и будущих поколений, чему должны способствовать аудиторные практические занятия.

В результате изучения лекционного курса и разделов Практикума бакалавр должен уметь преподавать экологическое право на необходимом теоретическом, методическом и методологическом уровне, управлять самостоятельной работой обучающихся, осуществлять правовое воспитание, владеть юридуко-экологической терминологией, навыками анализа эколого-правовых явлений, фактов, юридических норм, институтов и правовых отношений, разрешения эколого-правовых споров, конфликтов и коллизий.

Активное и конструктивное присутствие России в мировом сообществе и правовом экологическом, прежде всего европейском, азиатском, арктическом, космическом, пространстве обуславливает рассмотрение природоохранных правовых норм зарубежных государств, континентов и основ международного экологического сотрудничества в целях сохранения и евразийской, и всей земной цивилизации. Творческое использование опыта иностранных государств может способствовать отечественному экологическому развитию и его нормативно-правовой базе.

К каждой теме Практикума даются краткие вводные положения, которые, не повторяя содержание соответствующих глав учебников и пособий по экологическому праву, но на их основе, призваны помочь преподавателю и студенту войти в курс сложных и обширных эколого-правовых проблем, попытаться выбрать подходящие и реальные способы их решения на практике, перейти к рассмотрению практических, небеспроблемных задач.

Предлагаемый по каждой теме план занятия позволяет определить основные его стадии, периоды и направления

по времени, сосредоточиться на наиболее актуальных, интересных вопросах темы, связать их с лекционным и излагаемым в Практикуме материалом, с решением предложенных задач, порой непростых, требующих внимательного анализа юридических положений, творческого обобщения изученного и освоенного теоретического курса.

Сами описания и условия задач могут служить серьезным информационным подспорьем в практическом изучении учебного курса «Экологическое право», примыкающих к нему учебных курсов «Земельное право», в ряде вузов — «Природоресурсное право», «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды».

Для решения сложных и порой нетрадиционных задач Практикума студенту целесообразно не ограничиваться текстами рекомендованных и имеющихся учебников, а размышлять, сопоставлять нормы Конституции РФ, знакомиться с законодательными и иными правовыми предписаниями, примерами административной, судебной, арбитражной практики, изучать литературу, которая упоминается в каждой теме и списки которой могут быть расширены, в том числе с помощью системы Интернет.

Вопросы для самоконтроля по каждой теме не повторяют предыдущие подзаголовки и названия, а призваны помочь добросовестной аудиторной работе, подвести ее некоторые промежуточные и иные итоги, помочь усвоению пройденного материала. Некоторые вопросы выходят за рамки предложенного материала, а рассчитаны на любознательность, на поощрение поисков студента, становление полноценного участника современных экономических и экологических отношений, регулируемых посредством права.

Список рекомендуемых законодательных и литературных источников последнего периода, без которых студенту трудно обойтись, приводится в конце каждой темы.

Иллюстративности, наглядности тем способствуют схемы, которые можно использовать, в том числе в электронном виде, как в ходе практических занятий, так и на круглых столах, конференциях, симпозиумах, а также в ходе использования других форм освоения материала. Интерес на занятии вызывает сравнение схем с другим изложенным как теоретическим, так и практическим учебным материалом, обнаружение в них возможных несовпадений в каких-либо частях, допущенных в процессе упрощения, обеспечения и поиска схематичности.

Возможно поручение студентам самостоятельно продолжить наглядное и схематическое отображение задач и проблем экологического права, способов их рассмотрения и решения. Последующее аудиторное обсуждение новых схем повышает степень участия и активности присутствующих на занятии, способствует созданию творческой атмосферы в учебной группе, на потоке, привязке общих вопросов к практическим запросам быстротекущей жизни.

Каждой теме может быть посвящено одно практическое занятие при выделении на них 36 часов. При освоении организационно-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды, ввиду его значимости для учебной дисциплины, рекомендуется провести несколько занятий. В зависимости от специализации вуза и актуальности научных интересов преподавателя и студентов время на изучение отдельных тем может быть увеличено либо сокращено (в последнем случае — не за счет уменьшения знаний по программе учебного курса).

Расширение сетки и количества часов для аудиторных и иных практических занятий, регулярно организуемых и квалифицированно, увлеченно проводимых в самых разнообразных апробированных формах, можно приветствовать для максимального приближения обучения к будущей профессиональной деятельности, повышения востребованности выпускников вуза организациями, учреждениями, предприятиями.

В Практикуме приводятся примерные темы для курсовых работ и рефератов, предполагающие умение анализировать, толковать и правильно применять законодательные и иные правовые нормы и предписания. Разумеется, список тем является примерным, призванным помочь преподавателю и студенту разобраться в современных вопросах экологического права, выбрать наиболее близкий, интересующий из них для более детального, углубленного рассмотрения, последующего использования в профессиональной работе.

Выбор студентами тем курсовых работ и рефератов, их проверка являются важными элементами процесса преподавания. К этому следует подходить неформально, уделяя внимание отсутствию плагиата, самостоятельности подготовки работы. На основе тем для рефератов и вопросов для круглых столов студентам могут быть также предложены темы для докладов на семинарских занятиях. Оценки за выпол-

ненные рефераты могут использоваться при выставлении итоговой оценки после экзамена.

Контрольная работа может проводиться в форме решения задач, письменного ответа на вопросы; форма контрольной работы выбирается преподавателем. Для самостоятельной подготовки и для подготовки к семинарским занятиям студентам следует руководствоваться содержанием курса: темами, вводными положениями к ним, планами занятий и др.

В Практикуме приводятся вопросы для оценки качества усвоения дисциплины (сдачи экзаменов), апробированные после прохождения курса «Экологическое право» на факультете права НИУ «Высшая школа экономики» и в других юридических высших учебных заведениях. Количество их может быть дополнено с учетом специфики вуза либо, наоборот, сокращено в зависимости от использования сетки учебных часов.

Эффективной формой развития инициативы и привлечения интереса студента к предмету служит публичное изложение и рассмотрение проблем обеспечения стабильности и динамики развития экологического права, обсуждение и столкновение мнений в ходе освоения части учебного курса или после завершения всех практических занятий с учетом полученных знаний. Обучение студента гласному изложению своих эколого-правовых и иных жизненных позиций содействует формированию личности выпускника, готового к реальному публичному отстаиванию своих провозглашенных в законодательстве прав и свобод.

Для этого можно использовать предлагаемые вопросы для обсуждения на круглых столах, конференциях, диспутах. Вопросы для вынесения на обсуждение были успешно апробированы в ходе работы «Школы молодых ученых», проведенной в Министерстве природных ресурсов и экологии РФ Институтом законодательства и сравнительного правоведения в мае 2013 г. с участием автора.

В приложении приводится полный текст Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г. (далее – Основы). Нелишнее напомнить студентам, что установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской

Федерации находятся в ведении Российской Федерации, что предусматривается п. «е» ст. 71 Конституции РФ.

В настоящее время Основы являются наиболее полным официальным документом в области организации охраны окружающей среды и рационального природопользования, тем более что Правительством РФ принято постановление о плане действий по их реализации. На это надо обратить внимание, поскольку неуклонное применение, соблюдение требований принятых документов, признаваемых актуальными, перспективными, приобретает в условиях нашей страны весьма важное значение для практики.

В Основах неоднократно употребляются термины «экономическая деятельность», «экономическое регулирование» в целях охраны окружающей среды, когда речь идет о принципах, задачах государственной политики в области экологического развития и механизмах ее реализации. Претворение в жизнь предусмотренной Основами государственной политики обеспечивается путем участия бизнес-сообщества, научных и образовательных организаций, общественных объединений, некоммерческих организаций, граждан в разработке, обсуждении и принятии решений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также природоохранной деятельности; осуществления деятельности органов государственной власти во взаимодействии с научными, вузовскими, деловыми кругами.

Главным для природопользования являются предусмотренные в Основах экономическое регулирование и рыночные инструменты охраны окружающей среды, включающие: плату за негативное воздействие; замену платы возмещением вреда; стимулирование предприятий, обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства; формирование рынка экологической продукции; обеспечение преимущества при размещении заказов товарам, работам, услугам, отвечающим экологическим требованиям; стимулирование привлечения инвестиций для внедрения ресурсосберегающих технологий; повышение экологической и социальной ответственности бизнеса.

Можно рекомендовать проведение анализа и разбор Основ на отдельном занятии. В этом случае будет достаточно времени, чтобы увидеть механизмы и способы реализации единой государственной экологической политики, остановиться на трудностях и недостатках правопримене-

ния, наметить возможности собственного активного поведения в сфере природопользования и охраны природы.

Учебное пособие подготовлено на базе новейшего законодательства и нацелено на упорядочение практики его применения, обеспечение экологического правопорядка, использование конструктивных путей решения. В российских условиях основное заключается в повсеместном и неуклонном соблюдении законодательных требований всеми гражданами, исполнении их всеми должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимательским корпусом, саморегулируемыми организациями.

Пособие рассчитано на подготовку студентов по программам академического бакалавриата. Оно может также использоваться магистрами, аспирантами, преподавателями юридических вузов, юристами-практиками, предпринимателями, другими гражданами, намеренными защищать свои права на благоприятную окружающую среду, получать и использовать информацию о ее состоянии, мерах по ее улучшению.

*С. А. Боголюбов,*  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации





# ОБЩАЯ ЧАСТЬ





# Тема 1

## ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И МЕТОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

### План занятия

1. Современные проблемы природопользования и охраны окружающей среды (состояние природных ресурсов и окружающей среды; отношения общества и природы, приоритет охраны жизни и здоровья человека).

2. Система экологического права и законодательства; источники природоресурсного и природоохранного права; иерархия нормативных правовых актов; природоресурсное право — Земельный, Лесной, Водный кодексы РФ, законы о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха; природоохранное право — законы об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, о радиационной безопасности населения; экологизированные нормы других отраслей права.

3. Конституционные и международно-правовые методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды (конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды; применение конституционно-правовых методов регулирования; значение международного права).

4. Роль гражданского и административного права (регулирование природоресурсных имущественных отношений; административно-правовой способ регулирования; взаимодействие гражданско-правового и административно-правового способов регулирования; иные методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды).

---

В результате изучения данной темы студент должен:

- **знать** предмет, место, систему и методы экологического права и законодательства в российской правовой системе; соотношение природоресурсного и природоохранного права с иными отраслями российского права;

- **уметь** находить, выделять, разграничивать и вычленять нормы и требования экологического законодательства из предписаний гражданского, административного и иных отраслей законодательства в целях единообразия и стабильности правоприменения;
  - **владеть** навыками комментирования норм, использования и применения методов экологического права в интересах природопользователей, инвесторов, собственников земельных, арендаторов лесных участков, водоемов, иных природных объектов.
- 

## Вводные положения

Основное направление решения экологических проблем лежит в сфере экономики и именно поэтому сочетание экономики и рационального природопользования является одним из основных принципов экологического права.

Организационные, экономические, воспитательные меры по организации рационального природопользования и охране окружающей среды имеют социальную направленность, поскольку потребление природных ресурсов и охрана природной среды должны осуществляться прежде всего для поддержания человеческого социума, благосостояния людей, обеспечения им природных условий жизни, труда и отдыха.

Сердцевиной регулируемых общественных отношений являются общественные отношения в области взаимодействия общества, людей и природы, которые обладают спецификой — возникают, изменяются и прекращаются по поводу рационального использования и охраны природных ресурсов.

Наибольшим загрязнителем природных ресурсов, всей окружающей среды является производственная сфера деятельности человека, когда в процессе труда человек становится главным участником антропогенного загрязнения конкретных природных ресурсов и объектов, окружающей природной среды.

Уровень правового регулирования отношений человек — природа во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества.

Сами цели использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предполагают прежде всего задачи по обеспечению природного благополучия людей, созданию природных условий их добротной жизни. Охрана окружаю-

щей среды не является самоцелью или благотворительной акцией: ее главная задача в силу достигнутого уровня качества жизни в развитых странах — человек и его здоровье.

В совокупности природные ресурсы составляют окружающую природную среду, но она является не арифметической суммой всех природных ресурсов, а качественно новым их состоянием, требующим их охраны, — окружающей человека природной средой. Поэтому важнейшей частью российского права считается природоохранное право, направленное на регулирование охраны природы, охраны всех природных ресурсов в их совокупности.

Основная цель природоресурсного и природоохранного права и законодательства заключается в обеспечении здоровья, жизни человека, регулировании отношений общество — природа в природоресурсных, природоохранных интересах людей.

Поскольку природные ресурсы и природные объекты, являясь частью окружающей среды, включаются в гражданский оборот, становятся в определенном смысле вещами, их регулирование при определенных обстоятельствах осуществляется гражданским законодательством.

Актуальным представляется взаимодействие природоресурсного права и законодательства и гражданского права и законодательства РФ. Распространение на многие природные ресурсы и объекты рыночных отношений обуславливает необходимость максимального использования и одновременно размежевания природоресурсной и гражданской отраслей российского права. Гражданско-правовой способ регулирования общественных отношений базируется на основных началах гражданского законодательства (ст. 1 ГК).

Эти нормы основываются на ч. 1 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36 Конституции РФ и получают последующее отражение в п. 3 ст. 3 и других статьях ЗК, ч. 2 ст. 3 ЛК, ч. 2 ст. 4 ВК.

Иерархия (соподчиненность) нормативных правовых актов РФ, а также конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды представлены на схемах (см. рис. 1.1–1.3).

Гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, земельное, природоресурсное, природоохранное — к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение земельных, иных природоресурсных и связанных с ними имущественных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами напрямую

зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения между ними, размежевания и взаимодействия природоресурсного, природоохранного, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

В области экологических отношений имущественный подход (равный, горизонтальный, в отличие от административного — вертикального подхода) приобретает принципиальное значение, поскольку наряду и вместе с земельными участками в гражданском обороте могут находиться участки леса, иная растительность, объекты животного мира, древесина; добытые, т.е. извлеченные из недр, полезные ископаемые; пруды, обводненные карьеры.

Административно-правовой метод используется для обеспечения порядка управления и поэтому исходит из неравного положения субъектов права — из вертикальных отношений власти и подчинения. На него влияли преобладавшие представления о естественном, «дармовом» происхождении природных благ, об отсутствии, как правило, вклада человеческого труда в их появление и существование, о нулевой себестоимости природных объектов и, соответственно, цены за природопотребление.

Поскольку состояние природных ресурсов вызывает все большую озабоченность населения, а предписания по их охране приобретают все большую значимость, постольку государственно-властный и имущественно-правовой методы будут диалектически и причудливо переплетаться.

Они взаимно дополняют друг друга, уступая время от времени друг другу место в правовом регулировании отношений общество — природа в зависимости от состояния и степени деградации окружающей среды, формирования гражданского общества, становления эколого-правовых сознания и культуры, демократических институтов правового государства.

Для экологической сферы развития общества необходимы предсказание, суждение о состоянии природоресурсных отношений в будущем. Прогнозирование природоресурсных и природоохранных процессов предполагает их программирование, проектирование, управление, использует экстраполяцию, моделирование, опрос экспертов.

Подвижность и динамика состояния окружающей среды, постоянно ранимой, все более вызывающей озабоченность, во многом зависят от антропогенной, человеческой деятельности, подвергаемой законодательному и иному правовому

регулированию и поэтому требующей особого внимания, прогнозирования и осторожности.

Сопоставление российского права с аналогичным правом других государств приводит к выводу об общих чертах, тенденциях, различиях, присущих всем отраслям права, всей национальной системе, и о частностях, свойственных лишь (либо преимущественно) природоохранному, природоресурсному, в частности земельному, иным конкретным отраслям российского права.

Из зарубежного опыта в российское право заимствованы публичная, экспертная оценка любого проекта с точки зрения его воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС), экологические аудит и страхование, иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

Сравнительно-правовой метод учит тому, что надо обращать больше внимания не на принятие новых и дополнение имеющихся законов, а на их реализацию — соблюдение, исполнение, использование, применение. В связи с этим предстоит сопоставлять не только и не столько тексты законов разных времен и народов, сколько механизмы, условия подготовки и принятия, порядок их реализации, причины неисполнения, к которым можно отнести менталитет, уровень правосознания и правовой культуры.

Своеобразным является метод экологизации, т.е. усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, воздействие природоохранных требований на нормы, предписания иных отраслей права и законодательства.

### **Нормативные предписания**

В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Природоресурсные и природоохранные приоритеты предусматриваются ст. 41, 42, 58, п. «е» ст. 71, п. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 и ст. 114 Конституции РФ.

К ведению Российской Федерации согласно ст. 71 Конституции РФ относятся:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе природоресурсных, экологических);
- федеральная государственная собственность (прежде всего на природные ресурсы) и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- гражданское, гражданско-процессуальное законодательства (как методы охраны имущественных отношений, возникающих при использовании и охране соответствующих природоохранных, природоресурсных интересов, рычаги защиты природных объектов, ресурсов и их владельцев);
- метеорологическая служба, стандарты (в том числе в области природоресурсных, природоохранных отношений).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ находятся:

- защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (в том числе в области природоресурсных, природоохранных отношений);
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности (в том числе на земли, на другие природные ресурсы);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории.

Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ согласно ст. 73 Конституции РФ обладают на своей территории всей полнотой государственной власти.

В соответствии со ст. 129, 130 и 209 ГК:

- земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах;



— к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (о государственной регистрации недвижимости см. ст. 131 ГК);

— владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

См. также: Федеральные законы от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

## Задачи

1. Работники одной из лабораторий предприятия обратились с жалобой на затененность и загазованность помещения, в котором они работают, на грязную и неудобную дорогу к зданию организации, отсутствие площадки на предприятии и вне его, где можно осуществлять курение.

*В соответствии с какими отраслями права и законодательства надо решать поставленные вопросы?*

*Кто их должен решать? Почему?*

*Что является предметом регулирования экологического права?*

2. Отношения общества и природы регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Гражданским, Земельным, Градостроительным, Лесным, Водным кодексами РФ, постановлениями Правительства РФ, решениями Совета Безопасности РФ, поручениями Президиума Государственного совета РФ, приказами Минприроды и Минсельхоза России, локальными актами организаций, законами субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления.

*Расположите указанные акты по их правовой силе. Какова иерархия представленных актов? Как выстраивается соподчиненность этих нормативных правовых актов?*

**3.** При изучении экологических отношений и осуществлении их регулирования применяются гражданско-правовой, административно-правовой, социологический, прогностический, сравнительно-правовой, исторический и иные методы.

*Расположите их по значимости и эффективности применения. Какие методы еще не названы в задаче?*

*Что означает экологизация административного и уголовного права и законодательства, иных отраслей российского права и законодательства?*

**4.** Давая присягу, Президент России клянется «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, верно служить народу». Эти положения присяги имеют непосредственное отношение к нашей теме, так как экологические права физических и юридических лиц являются конституционными, основными, по их поводу нередко выражается озабоченность граждан и возникают, рассматриваются, решаются в соответствии с международными конвенциями, законодательством РФ соответствующие административные и судебные споры.

*Какие именно положения Конституции РФ содержат начала регулирования экологических отношений, подлежащие защите?*

*Какие конституционные права и свободы человека и гражданина составляют их эколого-правовой статус, требующий соблюдения?*

**5.** Среди предусмотренных в ст. 114 Конституции РФ полномочий Правительства РФ имеются полномочия, относящиеся к регулированию и реализации природоресурсных, природоохранных отношений, а именно:

— разработка и представление федерального бюджета и обеспечение его исполнения (в бюджете предусматриваются доходы от использования природных ресурсов и объектов, земли, а также расходы на восстановление земель и других природных ресурсов);

— управление федеральной собственностью (в том числе федеральной собственностью на земельные участки, реализация прав государственного собственника на другие природные ресурсы);

— осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан (в том числе обеспечение экологического

правопорядка, прав физических и юридических лиц в области природоресурсных, природоохранных отношений);

— охрана собственности (всех форм собственности на природные объекты, прежде всего на недра, земельные, лесные участки, водные объекты) и общественного порядка (включающего установленный законом порядок владения, распоряжения и пользования природными объектами собственности).

*Укажите взаимосвязи между данными конституционными полномочиями Правительства РФ, распространяющимися на экологические отношения.*

*Какие еще природоохранные полномочия Правительства РФ предусматриваются в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», в Земельном, Водном, Лесном, Градостроительном кодексах РФ, других федеральных законах?*

**6.** Нормативные правовые акты в сфере экологии принимают Минприроды, Минсельхоз России, Министерство экономического развития Российской Федерации, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росреестр и иные федеральные службы, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и иные федеральные агентства.

*Какая соподчиненность существует между указанными государственными органами исполнительной власти? В какой сфере экологических отношений они полномочны принимать обязательные к исполнению правовые решения?*

**7.** К основным современным проблемам и задачам экологического законодательства относятся:

— установление и соблюдение соотношения «ярусов» права и законодательства: международных норм, федерального, регионального законодательства, ведомственных, муниципальных и локальных нормативных правовых актов;

— уточнение и оптимизация разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при максимальном приближении решения вопросов природопользования к физическим и юридическим лицам;

— инвентаризация и уяснение иерархии действующих актов, выявление их излишней декларативности, недостаточной юридической насыщенности и полноты, устранение пробельности и противоречивости при сопоставлении с другими звеньями и институтами российской правовой системы;

— определение эффективности актов и отдельных правовых институтов и норм;

— аккуратное, цивилизованное включение в природоохранное законодательство гражданско-правовых норм, регулирующих имущественные отношения при владении, распоряжении и пользовании участками и объектами природных ресурсов, включенных в рыночные отношения.

*Расставьте приоритеты и акценты в указанных проблемах экологического законодательства.*

*Какое значение приобретает реализация правовых предписаний: их соблюдение, использование, применение? Чем отличается правоприменение в России от правоприменения в других государствах? Что следует предпринять для повышения эффективности действия законодательных норм?*

**8.** Дискуссии вокруг российской конституционной формулы об использовании и охране природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, используемой более двух десятилетий, получили разрешение в виде ее толкования Конституционным Судом РФ в Постановлении от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ признал, что субъект Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы на своей территории, которое ограничивает их использование в интересах всех народов РФ, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

*Прокомментируйте Постановление Конституционного Суда РФ. В какой связи находятся высказанные позиции Конституционного Суда РФ с различными, относящимися к данному вопросу положениями Конституции РФ? Какие последствия имеют эти позиции Конституционного Суда к упорядочению регулирования экологических отношений?*

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие основные проблемы обуславливают необходимость правового регулирования охраны окружающей среды?